Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 227

Wijziging van de Participatiewet in verband met de bescherming van lijfrenteopbouw en de vrijlating van inkomsten uit arbeid en wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met de bevordering van vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw (Wet vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioenopbouw)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

1. Inleiding

Een groeiend aantal werkenden is als zelfstandige actief. Die toename vindt vooral plaats bij de zelfstandigen zonder personeel: bedroeg hun aantal in 1999 nog ongeveer 400.000, in het tweede kwartaal van 2014 was dat gestegen tot ruim 800.000[2] personen. Ook voor zelfstandigen is van belang dat zij een oudedagsvoorziening opbouwen om na pensionering niet te worden geconfronteerd met een grote inkomensterugval. Bij een grote groep zelfstandigen is dat echter niet het geval: een kwart van de zelfstandigen zonder personeel heeft momenteel het vooruitzicht op een inkomen na pensionering dat minder dan de helft zal bedragen van hun huidige bruto jaarinkomen[3].
Voor werknemers is de oudedagsvoorziening doorgaans geregeld door de deelname aan een pensioenregeling van de werkgever, de tweede pijler in het Nederlandse systeem van inkomensvoorzieningen voor de oude dag. Zoals zelfstandigen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor hun inkomensverwerving, zo dienen zij ook zelf voorzieningen te treffen voor hun oudedagsinkomen. Pensioenreserveringen in de derde pijler zijn daarvoor een belangrijk element. Het gegeven dat een groot aantal zelfstandigen in onvoldoende mate reserveert voor de oude dag, is aanleiding voor de regering om de opbouw van aanvullend pensioen door zelfstandigen extra te stimuleren. Bij brief van 15 januari 2014 heeft het kabinet mededeling gedaan over de voortgang van een aantal initiatieven om dat tot stand te brengen.[4]
Allereerst heeft het kabinet technische assistentie geboden bij de opzet van een collectief uitgevoerde pensioenregeling door belangenorganisaties van zelfstandigen. Deze en vergelijkbare initiatieven zijn en zullen

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[2] Bron: CBS Statline
[3] Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 97
[4] Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 195

kst-34227-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

mogelijk nog worden genomen in aanvulling op de al bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw in de derde pijler.
Andere stimulerende maatregelen zijn gelegen in aanpassingen van de wettelijke kaders. Deze zijn opgenomen in het zogeheten Witteveenakkoord waarover het kabinet de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2013 heeft geïnformeerd.[5]
Met ingang van 1 januari 2015 is de fiscale regelgeving aangepast waardoor geen revisierente meer verschuldigd is wanneer bij langdurige arbeidsongeschiktheid een in de derde pijler opgebouwd pensioen wordt afgekocht[6]. Dat is vooral van belang voor de oudere zelfstandigen met zware beroepen voor wie het sluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering duur is.
Om het voor zelfstandigen – evenals voor werknemers voor wie geen of een beperkte arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling beschikbaar is – aantrekkelijker te maken een pensioen op te bouwen is in het Witteveenakkoord eveneens opgenomen dat opgebouwd pensioen in de derde pijler – onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen – beschermd is voor de vermogenstoets in de Participatiewet. Bij de pensioenvoorziening voor werknemers – de tweede pijler – is geen sprake van een opgebouwd vermogen waarvan kan worden verlangd dat dit te gelde wordt gemaakt alvorens beroep op bijstand wordt gedaan. Door de pensioenvoorziening in de derde pijler evenmin voorwerp te laten zijn van de vermogenstoets in de Participatiewet wordt op dit punt een grotere gelijkheid tussen zelfstandigen en werknemers bereikt.
Het kabinet heeft in de bovengenoemde brief van 18 december 2013 bovendien aangekondigd dat, om de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van de tweedepijlerpensioenregeling door zelfstandigen te vergemakkelijken waaraan zij daaraan voorafgaand als werknemer deelnamen, er in de Pensioenwet een termijn van negen maanden zal worden geïntroduceerd waarin zij die beslissing kunnen nemen. Momenteel moeten gewezen werknemers bij sommige pensioenuitvoerders al binnen drie maanden hierover een besluit nemen. Met deze maatregel is het niet langer mogelijk dat de pensioenuitvoerder een kortere termijn aanhoudt dan deze wettelijke termijn.
In dit wetsvoorstel zijn de laatste twee maatregelen opgenomen. De bescherming van het pensioenvermogen voor de vermogenstoets wordt gerealiseerd door een wijziging van de Participatiewet. De verlenging van de beslistermijn voor de vrijwillige voortzetting van deelname aan een pensioenregeling houdt een wijziging in van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een wijziging van de vrijlating voor inkomsten uit arbeid in de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Deze wijziging vloeit voort uit de op 11 november 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden agenda om tijdelijk en deeltijdwerk vanuit de bijstand te stimuleren[7]. Hierin is onder andere aangekondigd dat de duur van de vrijlating voor inkomsten uit arbeid wordt aangepast zodat ook bijstandsgerechtigden met korte perioden van tijdelijk werk hiervan optimaal gebruik kunnen maken.

[5] Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188
[6] Stb. 2014, 578
[7] Kamerstukken II 2014/15, 28 719, nr. 90

2. Bescherming van pensioenvermogen in de derde pijler

In de brief van 18 maart 2013[8] waarmee het kabinet het onderzoeksrapport «Pensioen van zelfstandigen» aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft aangeboden, wordt als mogelijke maatregel om de pensioenopbouw van zelfstandigen te stimuleren genoemd dat zij, voor zover verenigbaar met de uitgangspunten van de bijstandsverlening, hun derdepijlervermogen niet behoeven aan te spreken als zij een beroep op de bijstand doen. Het gegeven dat onder de huidige wetgeving in een dergelijke situatie het opgebouwde vermogen niet aan de oude dag ten goede komt, kan voor zelfstandigen een van de redenen zijn af te zien van besparingen voor een aanvullend pensioen in de derde pijler.
Voor werknemers blijft de pensioenopbouw binnen een door de werkgever aangeboden regeling buiten de vermogenstoets van de bijstand omdat het hierbij om een aanspraak op pensioenuitkering gaat die niet te gelde kan worden gemaakt. De Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling, die van toepassing zijn op tweedepijlerpensioen, verbieden in beginsel immers afkoop. In de genoemde brief heeft het kabinet toegezegd te onderzoeken op welke wijze het pensioenvermogen in de derde pijler eveneens buiten de vermogenstoets van de bijstand kan blijven.
In het Witteveenakkoord zijn de uitgangspunten vastgelegd voor een dergelijke vrijlatingsregeling in de vorm van voorwaarden en begrenzingen die daaraan gesteld worden. Daarbij is overwogen dat de omvang van het vrij te laten pensioenvermogen passend moet zijn bij het vangnetkarakter van de Participatiewet. Bovendien moet zo veel mogelijk voorkomen worden dat de regeling de mogelijkheid biedt vermogen in een pensioenvoorziening onder te brengen om dat buiten de vermogenstoets van de Participatiewet te houden. Ten aanzien van dit oneigenlijke gebruik is van belang dat de regeling zoals in dit wetsvoorstel opgenomen een algemeen karakter heeft. Deze heeft niet alleen betrekking op het pensioenvermogen dat de belanghebbende had opgebouwd als zelfstandige of als werknemer voor wie geen of een onvoldoende regeling in de tweede pijler beschikbaar was, maar op alle vermogens in de derde pijler. Mede om die reden wordt de bescherming aan voorwaarden gebonden om het risico van oneigenlijk gebruik te beperken.

Op hoofdlijnen houdt de hiervoor getroffen regeling het volgende in:
- Lijfrentevoorzieningen worden niet als een voorliggende voorziening beschouwd voor zover de totale waarde daarvan ten tijde van de aanvraag om bijstand minder bedraagt dan € 250.000.
- Inleg op een lijfrentevoorziening blijft op vergelijkbare wijze buiten beschouwing als deze vóór de toetsingsperiode van vijf jaar voor de aanvraag om bijstand is gedaan.

Inleg die tijdens de toetsingsperiode is gedaan, blijft buiten beschouwing onder de voorwaarde dat in elk van deze vijf jaar ten minste enige inleg is gedaan en voor zover deze niet meer heeft bedragen dan € 6.000 per jaar.
- Voor de afbakening van de lijfrentevoorzieningen waarop deze vrijlatingsregeling van toepassing is, wordt aangesloten bij de begripsomschrijving in de belastingwetgeving van de lijfrenten die in aanmerking komen voor fiscale faciliëring. Daarbij gaat het uitsluitend om de aard van de lijfrenten en niet om de vraag of in het individuele geval de lijfrente voldoet aan de voorwaarden voor belastingfaciliteiten.
- De regeling is van toepassing op alle lijfrentevoorzieningen, zowel die zijn getroffen door zelfstandigen als die door werknemers.

[8] Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 97

- Deze regeling ziet uitsluitend op de vrijlating van lijfrentevoorzieningen. Voor het overige brengt het geen wijziging in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de vermogenstoets.

2.1. Karakter van de regeling

Op basis van het wetsvoorstel wordt in de Participatiewet bepaald dat de mogelijkheid om over een derdepijlerpensioen te beschikken onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen niet wordt beschouwd als een voorliggende voorziening waarop een beroep moet worden gedaan alvorens de belanghebbende voor bijstandsverlening in aanmerking kan komen.
Bij de bijstandsverlening wordt niet alleen rekening gehouden met de middelen waarover de belanghebbende in de vorm van inkomen of vermogen daadwerkelijk de beschikking heeft, maar ook over middelen waarover deze redelijkerwijs kan beschikken. Zo kan er sprake zijn van een voorliggende voorziening die gezien haar aard en doel geacht wordt toereikend en passend te zijn, waarvan derhalve kan worden verlangd dat de belanghebbende deze benut alvorens een beroep op bijstand te doen. Met dit wetsvoorstel wordt nader ingevuld wanneer er geen sprake is van een voorliggende voorziening in de vorm van een derdepijlerpensioen.
De voorgestelde wettelijke regeling brengt voor het overige geen wijziging in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vermogenstoets. Dat geldt ook voor het individualiseringsbeginsel op grond waarvan het college bij de verlening van bijstand rekening heeft te houden met de omstandigheden van persoon en gezin. Het gegeven dat wettelijk wordt voorgeschreven dat het pensioenvermogen in de derde pijler buiten beschouwing blijft als dat aan de betreffende voorwaarden voldoet en binnen de gestelde grenzen blijft, betekent niet dat het college zonder meer moet verlangen dat het pensioenvermogen te gelde wordt gemaakt als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan of als de omvang daarvan de gestelde grenzen te boven gaat. De Participatiewet geeft met artikel 18, eerste lid, het college de opdracht de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Dit wetsvoorstel laat deze algemene gemeentelijke verantwoordelijkheid onverlet. Het blijft derhalve aan het college om te beoordelen of, gezien de individuele omstandigheden van de belanghebbende, redelijkerwijs kan worden verlangd dat deze inderdaad het pensioenvermogen te gelde dient te maken dat op grond van het voorgestelde artikel 15 niet zonder meer buiten beschouwing dient te blijven.

2.2. Reikwijdte

Onder de bescherming vallen die soorten pensioenvoorzieningen die naar hun aard bedoeld zijn als een oudedagsvoorziening. Daartoe wordt aangesloten bij de definities die in de belastingwetgeving worden gehanteerd voor de omschrijving van de voorzieningen die in aanmerking komen voor fiscale ondersteuning.
De bescherming heeft derhalve betrekking op de verschillende vormen van lijfrenten die vallen onder het begunstigende regime van de Wet inkomstenbelasting 2001. Naast lijfrenteverzekeringen gaat het hierbij derhalve ook om lijfrentespaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten. De bescherming geldt ook voor nettolijfrenten. Tot de lijfrenten waarop de bescherming betrekking heeft, worden tevens de rechten op periodieke uitkeringen en verstrekkingen gerekend waarop de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 van toepassing is. Dit betreft lijfrentevoorzieningen die onder het huidige belastingwetgeving niet langer in aanmerking komen voor het begunstigende regime, maar waaraan met de Invoeringswet eerbiedigende werking is gegeven. Het gaat hierbij

derhalve om lijfrentevoorzieningen waarop voor 1 januari 2001 is ingelegd.
De vrijlatingsregeling is van toepassing op deze lijfrenten die – uitsluitend of mede – de oudedagsvoorziening van de belanghebbende zelf als bestemming hebben. Zogenaamde «gemengde polissen» in de vorm van een combinatie van oudedags- en nabestaandenpensioen vallen in zijn geheel onder de vrijlatingsregeling. De bescherming geldt niet voor een lijfrentevoorziening die uitsluitend bestemd is voor uitkeringen aan derden, zoals nabestaanden. Het onderhavige wetsvoorstel is immers bedoeld om de oudedagsvoorziening van de belanghebbende zelf veilig te stellen.
Voor de vrijlating in de bijstand is niet vereist dat de lijfrente ook in het individuele geval daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden voor fiscale begunstiging. Een dergelijke eis zou van gemeenten vergen dat zij dienen te toetsen in welke mate er sprake is van onvoldoende pensioenopbouw in de tweede pijler en vervolgens op grond van de geldende fiscale regelgeving moeten vaststellen tot welke grens een pensioenopbouw in de derde pijler mogelijk is. De aansluiting met de belastingwetgeving beperkt zich derhalve tot de aard van de pensioenvoorzieningen waarop de vrijlatingsbepalingen van toepassing zijn.

De bescherming geldt niet alleen voor zelfstandigen die een beroep op bijstand doen, maar ook voor (gewezen) werknemers. Zij kunnen immers eveneens in de situatie verkeerd hebben waarin zij niet konden deelnemen aan een pensioenregeling of de pensioenregeling van de werkgever onvoldoende was, en om die reden een pensioen in de derde pijler hebben opgebouwd. Gezien het algemene vangnetkarakter van de Participatiewet zou het niet gerechtvaardigd zijn de bescherming te beperken tot een specifieke groep, terwijl de omstandigheden van anderen vergelijkbaar zijn.

Wanneer bij langdurige arbeidsongeschiktheid een lijfrente geheel of gedeeltelijk wordt afgekocht, geldt sinds 1 januari 2015 op grond van artikel 3.133 van de Wet inkomstenbelasting 2001 dat geen revisierente is verschuldigd. Van de aanvrager om bijstand die arbeidsongeschikt is, wordt echter niet gevergd dat deze gebruik maakt van een mogelijkheid om zijn lijfrente af te kopen. De arbeidsongeschikte belanghebbende zou anders zijn voor de oude dag bestemd pensioenvermogen moeten inzetten, terwijl degene die niet met arbeidsongeschiktheid wordt geconfronteerd het opgebouwde vermogen kan blijven bestemmen voor diens oude dag. De regering acht dat niet billijk.

2.3. Begrenzing van het pensioenvermogen

De bescherming geldt tot een pensioenvermogen van € 250.000. Dit is een uitwerking van het in het Witteveenakkoord vastgelegde vereiste dat het voor de bijstand buiten beschouwing te laten vermogen van de pensioenvoorzieningen beperkt blijft tot het bedrag dat benodigd is voor een aanvullend pensioen ter hoogte van de AOW-uitkering. Dat is de hoogte van het huidige gemiddelde aanvullende pensioen. Met de in dit wetsvoorstel geregelde vrijlating kan dus een oudedagsvoorziening voor de belanghebbende beschikbaar blijven waarmee deze – in combinatie met de AOW – een gemiddeld oudedagsinkomen kan realiseren. Een ruimere vrijlating zou niet in overeenstemming zijn met het vangnetkarakter van de Participatiewet. Van het meerdere kan het college in het kader van de bijstandsverlening derhalve verlangen dat de belanghebbende dat te gelde maakt alvorens deze een beroep op bijstand doet.
Zoals hiervoor reeds opgemerkt, beoogt dit wetsvoorstel uitsluitend te bewerkstelligen dat bij de uitvoering van de Participatiewet bepaalde vermogensbestanddelen buiten beschouwing blijven. Het treedt voor het

overige niet in de wijze waarop het college op dit onderdeel toepassing geeft aan de vermogenstoets. Dit wetsvoorstel brengt dus geen wijziging in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk voor de vaststelling en waardering van eventuele vermogensbestanddelen in de vorm van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler.

2.4. Voorwaarden en begrenzing van inleg

Ten aanzien van de inleg wordt een toetsingsperiode gehanteerd van vijf jaar voor de dag van aanvraag om bijstand. De inleg die vóór deze toetsingsperiode heeft plaatsgevonden blijft buiten beschouwing in het kader van de beoordeling of er sprake is van een voorliggende voorziening. Ten aanzien van inleg die tijdens deze periode heeft plaatsgevonden zijn in dit wetsvoorstel voorwaarden opgenomen voor de beoordeling of er sprake is van een voorliggende voorziening. Deze hebben met name tot doel meer zekerheid te verkrijgen dat met het onderbrengen van gelden in een lijfrente de opbouw van pensioen werd beoogd en dus niet het buiten de vermogenstoets van de bijstand brengen van vermogen.
Voor vrijlating van de inleg in de toetsingsperiode geldt als voorwaarde dat in elk van deze vijf jaar ten minste enige inleg op een pensioenvoorziening in de derde pijler heeft plaatsgevonden. Bij de opbouw van een oudedagsvoorziening mag immers worden verwacht dat de belanghebbende daarvoor jaarlijks gelden reserveert. De periode van vijf jaar is gekozen omdat op die termijn in de regel niet kan worden voorzien dat mogelijk een beroep op bijstand zal moeten worden gedaan. Met deze vijfjaarstermijn wordt beoogd te voorkomen dat degene die, wegens verwachte werkloosheid of de ontwikkeling van de inkomsten uit zijn bedrijf, rekening houdt met bijstandsafhankelijkheid, een lijfrenteovereenkomst sluit om daarin vermogensbestanddelen onder te brengen om die veilig te stellen voor de vermogenstoets.
In individuele gevallen kan het voorkomen dat de pensioenvoorziening niet aan een of meer van deze voorwaarden voldoet, maar dat toch sprake is van een passende pensioenopbouw. Het behoort tot de gemeentelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid te beoordelen of het, gezien de individuele omstandigheden, redelijk is het pensioenvermogen dat niet voldoet aan de voorwaarden, toch buiten beschouwing wordt gelaten in het kader van de vermogenstoets. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de belanghebbende de periodieke inleg heeft onderbroken vanwege diens inkomenssituatie in het betreffende jaar of aan de situatie van een beginnende zelfstandige die nog geen aanleiding of mogelijkheden had om gedurende de gehele toetsingsperiode elk jaar in te leggen. De wettelijke voorwaarde van vijf jaar inleg vormt op deze wijze een waarborg tegen oneigenlijk gebruik, terwijl met de beoordelingsbevoegdheid van het college voorkomen wordt dat deze voorwaarde in individuele gevallen een onbillijke uitwerking heeft.

Aanvullende voorwaarde is dat in de hiervoor genoemde toetsingsperiode van vijf jaar de inleg niet meer heeft bedragen dan € 6.000 per jaar. Met deze voorwaarde wordt beoogd te voorkomen dat in de periode vóór de bijstandsaanvraag een omvangrijk deel van het voor levensonderhoud beschikbare vermogen wordt gereserveerd voor ná de pensioengerechtigde leeftijd, terwijl deze middelen kunnen worden ingezet ter voorkoming van bijstandsbehoeftigheid vóór de pensioengerechtigde leeftijd. Naar het oordeel van de regering maakt de gehanteerde grens van € 6.000 in de periode voorafgaand aan de bijstand enerzijds een redelijke pensioenopbouw mogelijk, en is anderzijds verantwoord gezien de vangnetfunctie van de Participatiewet.
Binnen de fiscale systematiek is bij een zelfstandige een inleg van € 6.000 slechts toegestaan bij een belastbaar inkomen vanaf ruim € 50.000. Tot dit

bedrag kan de belanghebbende tijdens de toetsingsperiode per jaar een wisselende inleg doen zonder dat dit gevolgen heeft voor de latere bijstandsverlening. In geval van een hogere inleg wordt slechts het meerdere in aanmerking genomen. De grens van € 6.000 per jaar laat derhalve een aanzienlijke flexibiliteit toe.
De begrenzing geldt per jaar, zonder middeling met de inleg in andere jaren. Daarmee wordt voorkomen dat nog onmiddellijk voorafgaand aan de bijstandsverlening aanzienlijke bedragen kunnen worden ingelegd om deze buiten de vermogenstoets te brengen. De inleg die in enig jaar deze grens te boven gaat, wordt als vermogen in aanmerking genomen dat buiten de wettelijk geregelde bescherming valt.
Met deze regeling wordt naar het oordeel van de regering voldaan aan het verzoek vervat in de motie-Van Weyenberg/Lodders[9] om zelfstandigen in de gelegenheid te stellen om tot een substantiële grens variabel te kunnen inleggen.

2.5. Termijn van de bescherming

Uit het doel van de voorgestelde regeling vloeit voort dat de bescherming geldt tot het moment waarop het derdepijlerpensioen ingaat. Dan is er immers geen sprake meer van een toekomstige oudedagsvoorziening waarvoor de gereserveerde gelden veilig moeten worden gesteld. Zodra het derdepijlerpensioen is ingegaan, is er sprake van daadwerkelijke inkomsten die niet buiten beschouwing kunnen blijven bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag.
In dit wetsvoorstel wordt daarvoor aangesloten bij de regeling zoals deze in de Participatiewet geldt voor de pensioenen in de tweede pijler. Met ingang van 1 januari 2015 is in artikel 15, eerste lid, van de Participatiewet geregeld dat gemeenten van de belanghebbende niet kunnen verlangen gebruik te maken van de mogelijkheid van een vervroegde ingang van het aanvullende pensioen. Heeft de belanghebbende het pensioen eerder, dat wil zeggen voor de bijstandsaanvraag, laten ingaan, dan kan daaraan voor de bijstandsverlening niet voorbij worden gegaan.
Uitgangspunt hierbij is de ingangsdatum van de pensioenvoorziening zoals de belanghebbende die contractueel is overeengekomen, doch uiterlijk de ingangsdatum van de AOW die, gezien diens geboortejaar, voor de belanghebbende geldt. Dat is in de regel het tijdstip waarop de bijstandsverlening kan worden beëindigd omdat de belanghebbende vanaf dat moment over voldoende inkomen beschikt.
Om te voorkomen dat met het oog op mogelijke bijstandsafhankelijkheid de belanghebbende die ingangsdatum uitstelt om het pensioenvermogen veilig te stellen voor de vermogenstoets, wordt hierbij uitgegaan van de ingangsdatum van de lijfrente die gold bij de ingang van de toetsingsperiode: vijf jaar voorafgaand aan de bijstandsverlening.
Het college heeft de beoordelingsruimte om een eventuele tussentijdse aanpassing van de ingangsdatum op redelijkheid te beoordelen. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de lijfrente-overeenkomst was gesloten op het moment dat de ingangsdatum van de AOW nog op 65 jaar lag en de belanghebbende die heeft aangepast aan de inmiddels voor hem geldende ingangsdatum, of dat bij het afsluiten van de lijfrente de ingangsdatum was afgestemd op een regeling voor vervroegde uittreding.
Uit zijn aard is deze voorwaarde alleen van betekenis voor lijfrente-overeenkomsten die voorzien in een periodieke uitkering vanaf een vastgelegde datum.

[9] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, 34 000-XV, nr. 33

3. Vrijwillige voortzetting bij tweedepijlerpensioenregeling

Voor degenen die na een dienstverband als zelfstandige gaan werken, is het vergroten van de mogelijkheden van voortzetting van de deelname aan de oude pensioenregeling een instrument om de pensioenopbouw te bevorderen.
De Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling staan toe dat pensioenregelingen een dergelijke mogelijkheid van vrijwillige voortzetting bieden. Deze voortzetting is op grond van artikel 54 van de Pensioenwet en artikel 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling aan een maximale termijn gebonden. In beginsel bestaat de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting voor maximaal drie jaar. Voor een gewezen werknemer die aansluitend aan de dienstbetrekking winst uit onderneming geniet, is deze periode ruimer gesteld op tien jaar. Het gaat hierbij om een wettelijke bevoegdheid: een pensioenregeling hoeft die mogelijkheid niet te bieden. De meeste regelingen bieden echter de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting.
Momenteel moeten gewezen werknemers bij sommige pensioenuitvoerders reeds binnen drie maanden een besluit nemen of zij al dan niet gebruik maken van de in de pensioenregeling opgenomen mogelijkheid van voortgezette deelname.
De regering acht een dergelijke korte termijn ongewenst. Deze verhindert dat de gewezen werknemer een weloverwogen keuze kan maken en kan ertoe leiden dat die deze mogelijkheid niet benut, terwijl deze bij een langere beslissingsperiode daartoe wellicht wel had besloten.
In het Witteveenakkoord is tegen deze achtergrond derhalve ook als voorgenomen concrete maatregel opgenomen dat de werknemer een periode van negen maanden moet krijgen om te beslissen om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid van voortzetting van deelname aan de pensioenregeling.
In aanvulling hierop zal het kabinet monitoren op welke wijze ook op andere aspecten het bestaande wettelijke kader voor vrijwillige voortzetting wordt benut.

4. Aanpassing vrijlating inkomsten uit arbeid

Op 11 november 2014 is aan de Tweede Kamer een agenda aangeboden om tijdelijk en deeltijdwerk vanuit de bijstand te stimuleren. Onderdeel hiervan is een aanpassing van de regeling van vrijlating van arbeidsinkomsten ten behoeve van bijstandsgerechtigden met korte perioden van tijdelijk werk. De vrijlating van inkomsten uit arbeid kan momenteel gedurende een aaneengesloten periode van maximaal zes maanden worden toegepast en bedraagt 25% van deze inkomsten, tot een maximum van € 196 per maand. Indien de arbeidsinkomsten na bijvoorbeeld drie maanden stoppen, loopt de periode van de maximale vrijlating nog drie maanden door, totdat de periode van zes aaneengesloten maanden is bereikt. Indien na verloop van tijd opnieuw arbeidsinkomsten worden genoten, vindt hierop geen vrijlating meer plaats.
De regering vindt het wenselijk dat de resterende vrijlatingsperiode ingeval van nieuwe arbeidsinkomsten kan herleven totdat in totaal maximaal zes maanden is bereikt. Op deze manier zal de vrijlating van arbeidsinkomsten beter aansluiten op het huidige karakter van de arbeidsmarkt en wordt ook het aanvaarden door bijstandsgerechtigden van tijdelijk werk dat korter dan zes maanden duurt gestimuleerd.
Dit wetsvoorstel wijzigt dan ook de maximale periode dat een college de vrijlating kan toepassen van een periode van maximaal zes aaneengesloten maanden naar maximaal zes maanden. De inkomstenvrijlating kan derhalve tevens in zes afzonderlijke maanden worden toegepast. De vrijlating is gekoppeld aan de inkomsten in een maand ongeacht het aantal uren dat wordt gewerkt. Indien een bijstandsgerechtigde

gedurende 2,5 maand werkt, zijn er inkomsten in drie maanden en kan de vrijlating gedurende die drie maanden worden toegepast. Het wetsvoorstel wijzigt niets in de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om te beoordelen of de werkzaamheden bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de belanghebbende.
Op voorstel van het Uitvoeringspanel gemeenten biedt de hier voorgestelde wijziging het college de mogelijkheid om bij verordening een nadere periode vast te leggen waarbinnen de maximale duur van zes maanden vrijlating wordt toegepast. Het gaat dan om een periode van bijvoorbeeld 12 of 24 maanden, zodat gemeenten de vrijheid hebben om het toepassen van de vrijlating op hun beleid af te stemmen.
In lijn met de vrijlating van arbeidsinkomsten in de Participatiewet wordt met dit wetsvoorstel tevens in de IOAW en de IOAZ de voorwaarde geschrapt dat het bij deze vrijlating om zes aaneengesloten maanden dient te gaan. In deze wetten geldt een zelfde systematiek voor vrijlatingen van inkomsten uit arbeid.

5. Overgangsrecht

Er is geen aanleiding voor een overgangsregeling met betrekking tot de bescherming van pensioenvermogen voor de vermogenstoets van de Participatiewet. De vrijlatingsregeling is van toepassing op aanvragen die worden gedaan vanaf de dag van inwerkingtreding. De gemeenten alsmede de Sociale verzekeringsbank (SVB) is verzocht vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wettelijke regeling reeds naar de hoofdlijnen daarvan te handelen. Zij hebben de daarvoor benodigde budgettaire middelen verkregen. In de praktijk zal de vrijlating derhalve ook van toepassing zijn op aanvragen die voor de formele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gedaan.
Er is een overgangsregeling opgenomen met betrekking tot de wijziging van Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling inzake de aanmeldingstermijn voor vrijwillige voortzetting van deelname aan de pensioenregeling. Met betrekking tot de vrijlating van inkomsten uit arbeid is eveneens een overgangsregeling getroffen. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

6. Budgettaire consequenties

Met het oog op budgettaire consequenties voor de uitvoering van de Participatiewet bevat dit wetsvoorstel twee relevante maatregelen: de bescherming van het pensioenvermogen bij een aanvraag om bijstand en de aanpassing van de regeling voor vrijlating van inkomsten uit arbeid.

Bescherming pensioenvermogen

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen het college bij de uitvoering van de Participatiewet niet de voorwaarde kan stellen dat de belanghebbende diens derdepijlerpensioen te gelde maakt.
Op dit moment zijn er circa 374.000 huishoudens die een beroep doen op bijstand. Het totale budgettaire beslag van de bijstand bedraagt circa € 5,5 miljard. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben als consequentie dat het aantal huishoudens in de bijstand toeneemt.
Het wetsvoorstel zal tot gevolg hebben dat de bijstandspopulatie toeneemt: huishoudens die voorheen geen bijstand ontvingen, omdat hun derdepijler(pensioen)vermogen hoger was dan de vermogensgrenzen in de bijstand, kunnen daar nu wel aanspraak op maken. Daarnaast kan worden verwacht dat het wetsvoorstel voor meer huishoudens aanleiding zal zijn gelden in een derdepijlerpensioen onder te brengen, waardoor grotere vermogensbestanddelen in aanmerking zullen komen voor de

vrijlatingsregeling. De toename van de bijstandspopulatie wordt mede veroorzaakt door de brede doelgroep op wie de regeling van toepassing is. Deze regeling heeft namelijk niet alleen betrekking op het pensioenvermogen dat een zelfstandige heeft opgebouwd, maar op alle pensioenvoorzieningen in de derde pijler.
Naar verwachting heeft deze maatregel tot gevolg dat de bijstandspopulatie toeneemt met circa 2.500 huishoudens in 2015 oplopend tot structureel circa 10.000 huishoudens. Deze raming van de budgettaire gevolgen is gebaseerd op CBS-gegevens over de inkomens- en (derdepijler)vermogensverdeling van Nederlandse huishoudens die een beroep op bijstand kunnen doen. Daarbij is rekening gehouden met de voorwaarden en begrenzingen die mede met het oog op het voorkomen van oneigenlijk gebruik in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.
Naar verwachting heeft de maatregel tot gevolg dat de bijstandspopulatie structureel toeneemt met circa 10.000 huishoudens. Gegeven de gemiddelde kosten van een bijstandsuitkering van ongeveer € 13.800 leidt deze maatregel structureel tot een stijging van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen met € 136 mln. Vanwege de toename van de bijstandspopulatie zijn aan de regeling extra uitvoeringskosten verbonden. Deze worden geraamd op structureel € 14 mln.

Tabel 1: budgettaire consequenties (bedragen in € mln)

	2015	2016	2017	2018	2019	structureel
uitkeringslasten	37	76	93	106	125	136
uitvoeringskosten	4	7	9	11	13	14
Totaal	41	83	102	117	138	150

Vrijlating inkomsten uit arbeid

Het tweede budgettair relevante onderdeel van dit wetsvoorstel betreft de wijziging van de inkomstenvrijlating in de bijstand. Dit zal tot gevolg hebben dat er meer gebruik wordt gemaakt van de inkomstenvrijlating. Enerzijds leidt dit tot hogere uitkeringslasten aangezien door het extra gebruik van de inkomensvrijlating meer inkomsten uit arbeid niet verrekend worden met de bijstandsuitkering. Anderzijds leidt de maatregel tot een besparing op de uitkeringen door de toename van uitstroom naar werk, gegeven dat het college de verantwoordelijkheid behoudt om te beoordelen of de werkzaamheden bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de bijstandgerechtigde. Gemeenten zullen de extra mogelijkheden voor toepassen van de inkomstenvrijlating alleen inzetten als zij verwachten dat dit bijdraagt aan het verhogen van de uitstroom naar werk.
Naar verwachting is de maatregel per saldo budgettair neutraal: de extra uitgaven aan uitkeringen vallen weg tegen de besparing op uitkeringen door extra uitstroom naar werk.

7. Regeldruk

7.1. Bescherming pensioenvermogen

Regeldruk bedrijven

Aanbieders van pensioenvoorzieningen in de derde pijler verstrekken momenteel op verzoek van de belanghebbende reeds de gegevens over diens pensioenvermogen die deze nodig heeft om te voldoen aan de inlichtingenplicht jegens de gemeente. Met dit wetsvoorstel heeft de gemeente, zoals hierboven vermeld, enkele aanvullende gegevens nodig om te kunnen vaststellen of het pensioenvermogen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing kan blijven.

Dat zal naar verwachting slechts een beperkte aanvullende gegevensverstrekking voor de aanbieders van pensioenvoorzieningen met zich brengen. Over de voorafgaande kalenderjaren heeft de aanbieder die gegevens immers al verstrekt in de vorm van jaaropgaven, mede ten behoeve van de belastingaangifte. Over het jaar van de bijstandsaanvraag is een dergelijke opgave nog niet verstrekt. De belanghebbende zal de aanbieder in voorkomende gevallen daarom alsnog dienen te verzoeken. Dat kan gelijktijdig plaatsvinden met de bovengenoemde verstrekking van gegevens over het pensioenvermogen.
Deze gegevens vormen onderdeel van de administratieve systemen van de aanbieders, zodat de verstrekking daarvan met geringe lasten kan plaatsvinden.

Regeldruk burgers

Burgers zullen door de regeling voor de bescherming van pensioenvermogen regeldruk ondervinden als zij een aanvraag om bijstand doen en een relevante pensioenvoorziening in de derde pijler hebben. Bij de huidige regeling van de vermogenstoets dienen zij nu al opgave te doen over gelden in een eventuele pensioenvoorziening. Om in aanmerking te komen voor bescherming van dat pensioenvermogen zullen zij aan het college aanvullende gegevens dienen te verstrekken over de overeenkomst of overeenkomsten, en over de inleg die zij in de afgelopen jaren daarop hebben gedaan.
De belanghebbende heeft deze gegevens al van de aanbieder verkregen. In veel gevallen zal de belanghebbende reeds onder de huidige wetgeving contact met de aanbieder moeten opnemen om een opgave te krijgen van de waarde van de pensioenvoorziening als zodanig. De extra regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel is derhalve beperkt.

7.2. Vrijwillige voortzetting

Regeldruk bedrijven

De invoering van een wettelijke aanmeldingstermijn van negen maanden bij vrijwillige voortzetting van deelname aan de pensioenregeling, leidt tot beperkte extra administratieve lasten voor de pensioenuitvoerders.
Aan de vrijwillige voortzetting zijn administratieve lasten voor de pensioenuitvoerder verbonden, zoals vaststelling van de voorwaarden waaronder de belanghebbende – gezien de geldende pensioenregeling – de deelname kan voortzetten, de opstelling van een overeenkomst waarin dit wordt vastgelegd en de verwerking daarvan in de administratie. In individuele gevallen zijn deze administratieve lasten mogelijk aanzienlijk, maar deze betreffen slechts de beperkte groep die tot vrijwillige voortzetting besluit.
Voor zover de wijziging van de aanmeldingstermijn voor de vrijwillige voortzetting ertoe leidt dat een groter aantal gewezen werknemers besluit tot voortzetting, zullen deze administratieve lasten als geheel toenemen. Een kwantificering daarvan is niet mogelijk. Naar verwachting zal het aantal gewezen werknemers beperkt zijn die vanwege deze langere aanmeldingstermijn zullen besluiten tot voortzetting van de deelname, terwijl zij dat nu niet doen. Bovendien zijn de administratieve lasten afhankelijk van de voorwaarden die de pensioenregeling daarvoor hanteert en van de wijze waarop de pensioenuitvoerder de administratieve processen heeft ingericht.

7.3. Vrijlating inkomsten uit arbeid

Regeldruk burgers

Burgers die recht hebben op bijstand en daarbij inkomsten uit arbeid hebben zijn op basis van de inlichtingenplicht te allen tijde verplicht inkomsten uit arbeid door te geven aan de gemeente, ongeacht of daarop al dan niet een vrijlating van toepassing is. Indien door de voorliggende aanpassing van de inkomstenvrijlating gemeenten vaker een vrijlating kunnen toepassen, verandert de regeldruk voor de bijstandsgerechtigde dan ook niet. Tevens verlicht dit lasten voor de bijstandsgerechtigde omdat in het geval van tijdelijk werk korter dan zes maanden niet langer een afweging speelt of de vrijlating wel optimaal gedurende zes maanden kan worden benut.
Gemeenten hebben te kennen gegeven dat de vrijlating in dit opzicht eenvoudiger wordt voor bijstandsgerechtigden.

8. Ontvangen adviezen en reacties internetconsultatie

Het ontwerpwetsvoorstel alsmede de daarin nog niet opgenomen wijziging van de regeling van vrijlating van arbeidsinkomsten is voor formeel advies aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de SVB en de Inspecteur-Generaal SZW in verband met de uitvoering van de Participatiewet. Het ontwerpwetsvoorstel is tevens besproken in het Uitvoeringspanel gemeenten.
Op ambtelijk niveau is het ontwerp voor commentaar voorgelegd aan het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van Banken en de Dutch Fund and Asset Management Association met het oog op de eventuele gevolgen voor de aanbieders van relevante lijfrentevoorzieningen van het onderdeel bescherming pensioenvermogen, en aan de Pensioenfederatie in verband met de wijziging van de termijn voor vrijwillige voortzetting.
Van 8 tot 30 januari is het concept-wetsvoorstel voor consultatie op internet gepubliceerd. Daarop zijn vier reacties ontvangen. Naast de reactie van het Verbond van Verzekeraars op het verzoek dat ook ambtelijk was gedaan, en een van een particulier die een buiten het raam van dit wetsvoorstel vallende suggestie deed voor inzet van pensioenvermogen voor de aflossing van hypotheekschulden, betrof dat reacties van de Werkgroep Pensioenen van de Stichting van de Arbeid en van de Stichting ZZP Pensioen.
De ontvangen adviezen[10] en reacties worden hieronder thematisch besproken.

8.1. Bescherming pensioenvermogen

Uitvoerbaarheid door de gemeenten en de SVB

De VNG heeft ten aanzien van het wetsvoorstel geen uitvoeringstechnische problemen naar voren gebracht. Wel wijst de VNG in haar advies erop dat gemeenten graag willen weten hoe zij de van de belanghebbende verkregen informatie kunnen verifiëren of valideren. De Stichting van de Arbeid stelt de vergelijkbare vraag bij wie de bewijslast ligt: bij de werknemer of zelfstandige dan wel bij de gemeente. Daarop sluit de vraag aan van het Verbond van Verzekeraars naar de wijze waarop de gemeenten de toetsing van het pensioenvermogen aan de grens van € 250.000 uitvoert. Het Verbond doet de suggestie om 31 december of 1 januari als peildatum te hanteren en voor de toetsingsperiode uit te gaan van kalenderjaren.

---

[10] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De SVB merkt op dat de wetswijziging tot gevolg heeft dat het uitvragen en het beoordelen van gegevens over het vermogen van de nog niet AOW-gerechtigde partner aanzienlijk complexer zal worden. De SVB meent dat de bescherming van het opgebouwde pensioen mogelijk ook met minder gedetailleerde regelgeving kan worden bereikt.
Het Uitvoeringspanel gemeenten beschouwt de hoofdlijnen van het wetsvoorstel ten aanzien van het derdepijlerpensioen en bijstand als uitvoerbaar. Wel wordt gevraagd om in de memorie van toelichting te verduidelijken wanneer het eventueel verschuiven van een ingangsdatum van een lijfrente naar een latere datum dan oorspronkelijk was bedoeld, redelijk kan worden geacht. Voorts wordt gevraagd om een gedeelte van de tekst van artikel 15, eerste lid, van de Participatiewet, zoals deze in een eerder concept aan het Uitvoeringspanel was voorgelegd, te verplaatsen naar een van de volgende leden van artikel 15 Participatiewet. Hierdoor zou het algemene uitgangspunt ten aanzien van voorliggende voorzieningen en het recht op bijstand, zoals geformuleerd in artikel 15 eerste lid, Participatiewet, beter tot zijn recht komen. Het Uitvoeringspanel vraagt bovendien aandacht te besteden aan de mogelijkheid voor de colleges om de van de belanghebbende verkregen informatie te kunnen verifiëren of valideren.
Het wetsvoorstel gaf de Inspectie SZW geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over de toezichtbaarheid.

Zoals in paragraaf 7.1 is uiteengezet, heeft het onderhavige wetsvoorstel slechts beperkte extra beoordelingsaspecten tot gevolg. Daarbij is van belang dat de beoogde wetswijziging uitsluitend betrekking heeft op de vraag of een opgebouwd pensioenvermogen in de derde pijler al dan niet buiten beschouwing dient te blijven bij de verlening van bijstand. Het brengt geen wijziging in het beginsel dat pensioenvermogen in de derde pijler een vermogenselement is dat in beschouwing kan worden genomen en evenmin in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk op dit vlak. Ten aanzien van de eventuele aanwezigheid van een dergelijk pensioenvermogen als zodanig kan de gemeente de bestaande uitvoeringspraktijk, ook voor verificatie van opgaven van de belanghebbende, derhalve volledig handhaven. De wijzigingen die het wetsvoorstel met zich brengt, betreffen uitsluitend de criteria die van belang zijn voor de vrijlating daarvan. Het is aan de belanghebbende om de gemeente de nodige bewijsstukken te verstrekken om aan te tonen dat deze inderdaad voor die vrijlating in aanmerking komt. De daarvoor benodigde documenten heeft de belanghebbende van de betreffende financiële instelling ontvangen of kan deze alsnog daarbij opvragen. Bij gebrek aan relevante bewijsstukken kan de gemeente niet beoordelen of de belanghebbende in aanmerking komt voor vrijlating van het pensioenvermogen. Het is derhalve in het belang van de belanghebbende zelf om de benodigde informatie te verstrekken. In paragraaf 7.1 zijn deze aspecten nader verduidelijkt.
De regering heeft het advies van het Uitvoeringspanel ten aanzien van het verplaatsen van een deel van de wetstekst van artikel 15, eerste lid, zoals opgenomen in een eerdere versie van het conceptwetsvoorstel, overgenomen. Ook het aspect van de redelijkheid inzake het eventueel verschuiven van de ingangsdatum van een lijfrente naar een latere datum, is in de memorie van toelichting verduidelijkt.
De in dit wetsvoorstel opgenomen voorwaarden voor bescherming van het pensioenvermogen voor de vermogenstoets zijn naar het oordeel van de regering noodzakelijk om enerzijds te bereiken dat de vrijlating in overeenstemming is met het karakter van de bijstand als laatste bestaansvoorziening en anderzijds te voorkomen dat van de regeling oneigenlijk gebruik wordt gemaakt. De daarvoor gehanteerde criteria zijn – onverlet de eigen beleidsruimte voor de uitvoerders van de Participatiewet – eenduidig en beperken zich tot twee elementen: de hoogte van het relevante pensioenvermogen ten tijde van de aanvraag om bijstand, en de

inleg in de daaraan voorafgaande vijf jaren. Een verdere vereenvoudiging daarvan zou tot gevolg hebben dat de vrijlatingsregeling niet de beoogde werking zou hebben.
Het wetsvoorstel voorziet in een ministeriële regeling waarin nadere regels worden opgenomen over de wijze waarop de toetsing aan en de toepassing van de voorwaarden inzake het vermogen en de inleg plaatsvindt. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat gegevens over vermogen en inleg doorgaans over kalenderjaren worden verstrekt.

Reikwijdte

Zowel de Stichting van de Arbeid als het Verbond van Verzekeraars wijzen erop dat met de verwijzing naar de Wet inkomstenbelasting 2001 de derdepijlerproducten die vóór de zogeheten Brede Herwaardering zijn afgesloten, buiten de beschermingsregeling vallen.
De Stichting van de Arbeid en de Nederlandse Vereniging van Banken vragen daarnaast aandacht voor lijfrentevoorzieningen waarop geen periodieke stortingen plaatsvinden, omdat deze premievrij zijn gemaakt of omdat het om eenmalige stortingen gaat. De Stichting stelt tevens de vraag hoe wordt omgegaan met zelfstandigen die gekozen hebben voor andere spaarvormen dan lijfrenten, en of netto lijfrenten eveneens onder de vrijstelling vallen.

De omschrijving van de voor de vrijlating in aanmerking komende lijfrenten is door de toevoeging van een verwijzing naar de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 zodanig aangepast dat er geen twijfel over kan bestaan dat ook lijfrenten die vóór de wijzigingen van het fiscale kader zijn afgesloten, onder de bescherming voor de vermogenstoets vallen.
Tevens is verduidelijkt dat netto lijfrenten – waarop niet de omkeerregel, maar wel de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing van toepassing is – eveneens onder de vrijlating vallen.
Met een nieuwe formulering van de voorwaarden is verduidelijkt dat de toetsing op periodieke stortingen uitsluitend van toepassing is op de inleg in de vijf jaar voor de aanvraag om bijstand. Om voor de vrijlating in aanmerking te komen wordt aan het pensioenvermogen derhalve niet de voorwaarde gesteld dat daarop jaarlijkse inleg heeft plaatsgevonden.
Daarmee vallen eenmalige stortingen, bijvoorbeeld in de vorm van koopsompolissen, en premievrij gemaakte lijfrenteverzekeringen zonder meer onder de wettelijk geregelde vrijlating, mits die storting of premievrijmaking ten minste vijf jaar voor de bijstandsaanvraag, dus tijdens de toetsingsperiode, hebben plaatsgevonden. Voor eenmalige of onregelmatige stortingen in de toetsingsperiode is het aan de gemeente te beoordelen of deze, gezien de omstandigheden van de belanghebbende, kunnen worden beschouwd als een besparing ten behoeve van een oudedagsvoorziening.
Naar het oordeel van de regering is het niet verantwoord om ook andere oudedagsvoorzieningen dan lijfrenten voor de vermogensvrijlating in aanmerking te laten komen. Bij lijfrenten bestaat, mede gezien de voorwaarden die worden gesteld om voor fiscale faciliëring in aanmerking te komen, de gerede zekerheid dat die inderdaad bestemd zijn voor de oudedagsvoorziening. Zelfstandigen kunnen ook op andere wijzen sparen, uiteenlopend van reguliere spaarrekeningen tot beleggingen van diverse aard. Ook als de intentie daarvan inderdaad is deze te benutten als een inkomensvoorziening voor de oude dag, staat echter niet vast dat deze daarvoor inderdaad zullen worden gebruikt. Bovendien zijn het niet slechts zelfstandigen die op deze wijze gelden reserveren; ook werknemers en anderen doen dat. Daarmee zou het eveneens in aanmerking nemen van dergelijke vermogensbestanddelen feitelijk neerkomen op een algemene verruiming van de vermogensvrijlating in de

bijstand van een zodanige omvang dat die niet verenigbaar is met diens functie als vangnet bij gebrek aan andere middelen van bestaan.

Samenloop van lijfrenteregelingen

De Stichting van de Arbeid wijst erop dat lijfrenteregelingen in de toetsingsperiode bij verschillende verzekeraars kunnen zijn opgebouwd. Hierdoor is het, aldus de Stichting, niet ondenkbaar dat deze lijfrenten als geheel aan de voorwaarden voldoen, maar de afzonderlijke delen niet. Het Verbond van Verzekeraars stelt de vergelijkbare vraag hoe gemeenten met de toetsing aan de begrenzingen van € 250.000 en € 6.000 dienen om te gaan als sprake is van lijfrentecontracten bij meerdere verzekeraars of banken.
De formulering van de voorwaarden is aangepast waarmee wordt verduidelijkt dat de toetsing van jaarlijkse inleg in de periode van vijf jaar voor de bijstandsaanvraag geen betrekking heeft op individuele lijfrentevoorziening, maar op enige storting op een lijfrentevoorziening. Daarmee voldoet ook degene aan de voorwaarde van periodieke inleg als deze gedurende de toetsingsperiode op verschillende lijfrenteregelingen een storting heeft gedaan. De toetsing op de begrenzingen van € 250.000 aan vermogen en € 6.000 aan inleg vindt eveneens plaats op het geheel van de lijfrentevoorzieningen.
Op deze punten is de toelichting verduidelijkt.

Verschuiving van de ingangsdatum

De Nederlandse Vereniging van Banken en de Stichting ZZP Pensioen wijzen erop dat bij lijfrentespaarregelingen en -beleggingsregelingen geen sprake is van een ingangsdatum, maar uitsluitend van een uiterste datum waarop het kapitaal dient te worden omgezet in een lijfrente. De Stichting ZZP Pensioen bepleit bovendien geen koppeling met de AOW-leeftijd te maken, opdat een flexibele ingangsdatum van het aanvullende pensioen mogelijk is.
In paragraaf 2.5 is verduidelijkt dat de voorwaarde dat geen sprake is van uitstel van de ingangsdatum uitsluitend van toepassing is op lijfrenten met een vastgestelde ingangsdatum.
De regering ziet geen aanleiding om af te zien van de voorwaarde voor de vrijlating dat de belanghebbende nog geen recht kan doen gelden op de AOW. Dat is een algemeen gebruikelijke datum om het pensioen te laten ingaan. Vanuit het oogpunt van de bijstandsverlening kan dan ook redelijkerwijs de voorwaarde worden gesteld dat de belanghebbende vanaf die leeftijd gebruik maakt van zijn aanspraken op ouderdomspensioen.

Begrenzing van de inleg

De Stichting van de Arbeid stelt de vraag of het, gezien de sterk fluctuerende inkomen van zelfstandigen, mogelijk is de voorwaarde dat per jaar maximaal € 6.000 wordt ingelegd, flexibel in te vullen, bijvoorbeeld door een maximale inleg van € 30.000 in de vijf jaar voor de bijstand toe te staan. Het Verbond van Verzekeraars wijst eveneens op het sterk wisselende inkomen van zelfstandigen, waardoor in het ene jaar meer kan worden ingelegd dan in het andere. Het Verbond geeft in overweging dat de inleg over de jaren heen kan worden gemiddeld, met wellicht een uitzondering van het laatste jaar voor de bijstandsaanvraag.
De Stichting ZZP Pensioen stelt met het oog op de wisselende inkomsten van zelfstandigen eveneens voor de inleg te bezien over de gehele referteperiode met een gemiddelde jaarinleg van € 6.000 en een maximale jaarinleg van € 10.000, en de referteperiode te stellen op het

aantal jaren dat de belanghebbende heeft deelgenomen aan de pensioenregeling.
De Nederlandse Vereniging van Banken acht een verruiming van de inleg tot de fiscale grens (2015: € 12.168) wenselijk vanwege uitvoerbaarheid door de gemeenten.
De in het wetsvoorstel opgenomen systematiek heeft tot doel om enerzijds de toegelaten inleg in de periode voorafgaand aan de bijstand in overeenstemming te brengen met het vangnetkarakter van de Participatiewet, en anderzijds om te voorkomen dat de vrijlatingsregeling oneigenlijk wordt gebruikt om gelden te onttrekken aan de vermogenstoets.
In reactie op deze voorstellen is het van belang erop te wijzen dat de voorwaarden die worden gesteld aan de inleg uitsluitend gelden voor de inleg die in de toetsingsperiode – de vijf jaar voor de bijstandsaanvraag – wordt gedaan. Het vermogen – mede opgebouwd met de inleg die voor de toetsingsperiode heeft plaatsgevonden – blijft tot een bedrag van € 250.000 geheel vrij. De beperkingen die aan de inleg tijdens de toetsingsperiode worden gesteld, hebben derhalve alleen betekenis voor de verdere pensioenopbouw in de periode direct voorafgaand aan de aanvraag om bijstand. Bij de in het wetsvoorstel opgenomen toetsing op jaarlijkse inleg, zonder mogelijkheid van middeling, kan de zelfstandige bij sterk wisselende inkomsten inderdaad niet ten volle gebruik maken van deze vrijlating. Dat doet er echter niet aan af dat deze in jaren met een hoger inkomen wél tot het maximum van € 6.000 pensioenstortingen kan doen zonder gevolgen voor de latere bijstandsverlening. Het gaat hierbij om bedragen die omvangrijk zijn in verhouding tot de algemene vermogensvrijlating in de bijstand. Deze bedraagt ongeveer € 6.000 voor een alleenstaande en € 12.000 voor gehuwden en samenwonenden.
Toetsing op de gemiddelde inleg zonder dat daaraan beperkingen worden gesteld, zoals de Stichting voorstelt, zou tot gevolg hebben dat degene die in het verleden steeds slechts beperkte stortingen heeft gedaan, in het zicht van een beroep op bijstand nog zeer aanzienlijke vermogensbestanddelen buiten de vermogenstoets kan brengen.
Het laten vervallen van het vereiste dat in de vijf jaar voor de bijstandsaanvraag jaarlijks ten minste enige inleg is gedaan, dat onderdeel is van het voorstel van de Stichting ZZP, heeft eenzelfde risico van oneigenlijk gebruik. In dit verband is van belang dat de gemeente bevoegd blijft om, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarde dat er in de vijf jaar vóór de bijstandsaanvraag ten minste enige inleg heeft plaatsgevonden, aan de hand van de individuele omstandigheden te beoordelen of al dan niet sprake is van reële pensioenopbouw.
Aansluiting zoeken bij de fiscale begrenzing, zoals door de Nederlandse Vereniging van Banken voorgesteld, is niet wenselijk gezien de hierboven genoemde overwegingen, en ook niet noodzakelijk met het oog op de uitvoering. De toetsing van de inleg vindt immers geheel zelfstandig plaats, ongeacht of voor die inleg, gezien eventuele andere pensioenopbouw door de belanghebbende, fiscale ruimte bestond.

Budgettaire aspecten

De Stichting van de Arbeid vraagt of kan worden aangegeven wat de budgettaire gevolgen zijn van een verhoging van de maximum vrijlating van het pensioenvermogen met € 50.000 en € 100.000.
Een verhoging van de vrijlatingsgrens van het pensioenvermogen heeft naar verwachting per € 50.000 een budgettaire consequentie van structureel enkele miljoenen.

De VNG acht de raming van de toename in uitvoeringskosten niet redelijk. In de visie van de VNG dient hierbij te worden uitgegaan van gemiddelde

uitvoeringskosten per bijstandsgerechtigde die zijn gebaseerd op onderzoek.
Binnen het budget van € 150 mln dat in het kader van het Witteveenakkoord voor de regeling beschikbaar is gesteld, is een bedrag van € 14 mln gereserveerd voor de uitvoeringskosten voor de gemeenten.
Anders dan de VNG stelt, zijn voor dit wetsvoorstel niet de gemiddelde uitvoeringskosten relevant, maar de marginale kosten. Het gaat immers slechts om een beperkte beleidsmatige toename van het aantal bijstandsontvangers, waardoor geen extra kosten voor overhead behoeven te worden gemaakt. Omdat het re-integratiebudget niet varieert met het uitkeringsvolume ligt het evenmin in de rede om daarbij ook de uitvoeringskosten te betrekken die verbonden zijn aan re-integratie. Het is een eigen beleidskeuze van de gemeente om te beoordelen of deze – beperkte – uitbreiding van de groep bijstandsontvangers aanleiding is andere prioriteiten aan te brengen in het gevoerde re-integratiebeleid.
De specifieke kenmerken van deze groep zijn reden om lagere dan gemiddelde uitvoeringskosten te veronderstellen. De gemeenten maken voor het grootste deel van deze groep nu reeds uitvoeringskosten in de vorm van de behandeling van de aanvraag. Deze leidt momenteel tot een afwijzing, waar bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een bijstandsuitkering wordt toegekend. Hierdoor zullen de gemeenten goeddeels alleen worden geconfronteerd met hogere lopende uitvoeringskosten. Het gaat bovendien om ex-werknemers en ex-zelfstandigen die voorafgaand aan de bijstandsaanvraag in de regel zodanige inkomsten uit arbeid hadden dat zij daaruit gelden konden reserveren voor een aanvullende pensioenvoorziening. Gezien deze achtergrond mag worden dat deze lopende uitvoeringskosten voor hen dan ook benedengemiddeld zullen zijn.
Rekening houdend met deze factoren acht de regering het – ook gezien recente onderzoeksgegevens[11] over de kosten verbonden aan de uitvoering van de inkomens- en re-integratietaken van gemeenten – een toevoeging aan het gemeentefonds van € 14 mln reëel.

8.2. Vrijwillige voortzetting

De Pensioenfederatie verwacht geen uitvoeringstechnische problemen of hogere uitvoeringskosten als gevolg van de wettelijke aanmeldingstermijn van 9 maanden, maar merkt daarbij wel op dat het verlengen van de termijn geen oplossing biedt voor de bezwaren die zzp'ers voornamelijk hebben tegen de vrijwillige voortzetting, zoals de premiehoogte en de beperkte flexibiliteit.
De Stichting van de Arbeid vraagt in haar reactie waarom is gekozen voor een termijn van 9 maanden en niet bijvoorbeeld voor een jaar. De Stichting stelde daarnaast een aantal vragen over de werking van deze regeling. Tenslotte verzoekt de Stichting te verduidelijken dat voortzetting van de pensioenopbouw geen individueel recht is, maar een mogelijkheid die een pensioenfonds moet faciliteren. Ook stelt de Stichting de vraag of een verzoek tot voortzetting terugwerkende kracht kan hebben en of een pensioenfonds ook verplicht is een – overigens tijdig ingediend – verzoek te honoreren als de behandeling niet binnen de aanmeldingstermijn kan plaatsvinden. Het Verbond van Verzekeraars brengt evenmin uitvoeringstechnische bezwaren naar voren, maar vraagt aandacht voor het mogelijke gevolg dat de zelfstandige gedurende een periode van 15 maanden geen dekking heeft voor arbeidsongeschiktheid of nabestaandenpensioen.

De beoogde wijziging van de aanmeldingstermijn voor gebruikmaking van een door pensioenfonds geboden mogelijkheid van voortgezette deelname heeft slechts tot doel een mogelijke belemmering weg te

[11] Andersson Elffers Felix, Verdeling Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen, 2015

nemen voor de zelfstandigen die deze vorm van pensioenopbouw overwegen zonder daarbij verdere wijzigingen aan te brengen in het wettelijk kader. Zoals de Pensioenfederatie in haar reactie opmerkt zal deze wijziging naar verwachting geen aanzienlijke stijging tot gevolg hebben van de zelfstandigen die van die mogelijkheid gebruik maken. Dat doet er niet aan af dat met deze beperkte wijziging een onnodige belemmering wordt weggenomen die in individuele gevallen van betekenis kan zijn.
Andere elementen van de wijze waarop pensioenuitvoerders momenteel uitvoering geven aan de wettelijke mogelijkheid van vrijwillige voortzetting, die mogelijk van grotere betekenis zijn voor de beslissing over voortgezette deelname in de pensioenregeling, zullen onderdeel vormen van de voorgenomen monitoring die eerder in deze toelichting is genoemd.
De in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de regeling van de vrijwillige voortzetting beperkt zich tot de aanmeldingstermijn en het tijdstip waarop de daadwerkelijke voortzetting uiterlijk begint. Voor het overige blijft het huidige wettelijke kader volledig van toepassing.
De voortzetting dient aansluitend op de deelname als werknemer te worden gerealiseerd. In deze zin heeft een verzoek tot voortzetting terugwerkende kracht tot het moment van beëindiging van de deelname als werknemer. Hiermee kan tevens niet de situatie ontstaan dat er een onderbreking optreedt van de dekking voor nabestaanden- of arbeidsongeschiktheidspensioen.
De pensioenuitvoerder behoeft verzoeken om vrijwillige voortzetting niet binnen de aanmeldingstermijn van 9 maanden af te handelen. Het wetsvoorstel verlengt de termijn waarbinnen het verzoek om voortzetting gerealiseerd dient te zijn tot 15 maanden na beëindiging van de dienstbetrekking. Hiermee heeft de pensioenuitvoerder ook bij verzoeken die vlak voor de aanmeldingstermijn van 9 maanden worden ingediend, een periode van ten minste 6 maanden voor de behandeling van het verzoek en de verwerking daarvan in de administratie.

Overige onderwerpen

De Stichting ZZP Pensioen stelt in haar reactie twee onderwerpen aan de orde die niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij stelt voor de huidige in de belastingwetgeving gehanteerde grens op te trekken waarboven aan lijfrenten de voorwaarde wordt verbonden dat deze een looptijd van minimaal 20 jaar hebben. Daarnaast stelt zij de vraag of de bescherming van pensioenvermogen in de derde pijler tegen opeisbaarheid en beslag afdoende geregeld is.
Uitgangspunt voor de fiscale begunstiging is dat de betreffende lijfrente voorziet in levenslange uitkering na pensionering. Bij bankspaarregelingen is een toezegging van een levenslange uitkering niet mogelijk. De grens van 20 jaar wordt als een benadering daarvan gesteld. De mogelijkheid van kortere looptijden is hierop een uitzondering voor lijfrenten van geringere omvang, waarbij een grens van € 20.953 wordt gehanteerd.
Ten aanzien van beslaglegging op derdepijlervermogen zijn de artikelen 479l tot en met 479r van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering relevant. Van belang is dat op grond van artikel 479p geldt dat afkoop van een levensverzekering of wijziging van de begunstiging door de voorzieningenrechter verboden kan worden wanneer sprake is van onredelijke benadeling. Naar het oordeel van de regering is de bescherming hiermee afdoende geregeld.

8.3. Vrijlating inkomsten uit arbeid

In haar advies maakt de VNG geen inhoudelijke opmerkingen over de voorgestelde regeling over de vrijlating van tijdelijke arbeidsinkomsten. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel gaf de Inspectie SZW geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over de toezichtbaarheid.
Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft te kennen gegeven het wenselijk te vinden dat het college bij verordening een nadere periode kan vastleggen waarbinnen de maximale duur van zes maanden vrijlating wordt toegepast. Het gaat dan om een periode van bijvoorbeeld 12 of 24 maanden, zodat gemeenten de vrijheid hebben om het toepassen van de vrijlating op hun beleid af te stemmen.
Het voorstel van het Uitvoeringspanel gemeenten is in het wetsvoorstel overgenomen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de Participatiewet)

Onderdeel A

Het opnemen van een definitie van het begrip «lijfrente» is noodzakelijk omdat deze term in de voorgestelde artikelen 15 en 31 van de Participatiewet wordt gebruikt.

Onderdeel B

Artikel 15 van de Participatiewet voorziet nu reeds in twee situaties waarin geen beroep behoeft te worden gedaan op een bepaalde voorliggende voorziening. Het gaat hier om de mogelijkheid een verzoek te kunnen doen om een voorschot als bedoeld in artikel 22 van de AOW (zie het huidige tweede lid van artikel 15) en om de mogelijkheid om, als de betreffende pensioenregeling daarin voorziet, de ingangsdatum van een pensioen in de tweede pijler vervroegd te laten ingaan. De laatstgenoemde situatie is vanaf 1 januari 2015 geregeld in het huidige eerste lid van artikel 15.
Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daaraan de situatie toegevoegd waarin sprake is van een derdepijlervoorziening, mits daarbij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en zekere grenzen niet worden overschreden. In het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op deze voorwaarden en begrenzingen, en de achtergrond waarom deze worden gesteld.
Omwille van de leesbaarheid wordt voorgesteld om de twee situaties die betrekking hebben op pensioenen (tweede en derde pijler) in een lid (het tweede lid) op te nemen. Het huidige tweede en derde lid worden vernummerd tot vijfde en zesde lid.

Door een verwijzing naar de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 wordt een omschrijving gegeven van de pensioenvoorzieningen in de derde pijler waarvoor deze bescherming geldt. Naast lijfrenteverzekeringen gaat het hierbij om lijfrentespaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten. Ten opzichte van de afbakening in de belastingwetgeving geldt voor de Participatiewet als beperking dat het dient te gaan om een oudedagslijfrente. Deze voorwaarde blijkt uit de omschrijving van het begrip «lijfrente» zoals dat in dit wetsvoorstel wordt gegeven. Daarbij kan sprake zijn van een combinatie met bijvoorbeeld een nabestaandenlijfrente. Voor de toepassing van de vrijlatingsbepaling wordt deze in zijn geheel als oudedagsvoorziening beschouwd. Er wordt geen splitsing aangebracht tussen het deel dat als oudedagsvoorziening voor de belanghebbende zelf

bestemd is en het deel dat kan worden toegerekend aan de uitkering ten behoeve van de nabestaande. Een lijfrente die uitsluitend bestemd is voor een uitkering ten behoeve van derden wordt niet beschermd, net zo min als andere vermogensbestanddelen die als inkomensbron voor de oude dag kunnen dienen.
De vrijlating kan er niet toe strekken dat, in de situatie van een ontoereikende uitkering op grond van de AOW, de belanghebbende een beroep doet op aanvullende bijstand, terwijl deze over pensioenaanspraken beschikt die daarin kunnen voorzien. Uit de aanhef van dit onderdeel b blijkt dat de vrijlating slechts aan de orde is zolang de belanghebbende nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Onder pensioengerechtigde leeftijd wordt in dit verband verstaan de in artikel 1, onderdeel m, van de Participatiewet als zodanig gedefinieerde datum, namelijk de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de AOW.

Met name onder 1° en 3° van onderdeel b zijn de voorwaarden opgenomen die het risico op oneigenlijk gebruik beogen tegen te gaan. Onder 1° is als voorwaarde opgenomen dat in de periode van vijf jaar voor de bijstandsaanvraag de ingangsdatum van de lijfrente niet is uitgesteld. Het college kan tot het oordeel komen dat in de individuele omstandigheden van de belanghebbende uitstel van de ingang van de lijfrente redelijk was. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanpassing van de ingangsdatum in verband met een later gewijzigde leeftijd waarop de belanghebbende in aanmerking komt voor AOW of aan het niet langer van toepassing zijn van regelingen voor vervroegde uittreding.
Onder 3° zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de inleg wordt vrijgelaten. Buiten beschouwing blijft de inleg die vóór de genoemde toetsingsperiode van vijf jaar is gedaan. Wanneer iemand vóór de toetsingsperiode een lijfrente gesloten heeft, maar deze lijfrente bij het begin van de toetsingsperiode al premievrij is gemaakt en er dus geen inleg meer heeft plaatsgevonden, hoeft deze lijfrente niet als voorliggende voorziening in aanmerking te worden genomen.
Wanneer er echter in de toetsingsperiode wel in enig jaar inleg heeft plaatsgevonden, geldt dat elk van die vijf jaar inleg moet hebben plaatsgevonden om in aanmerking te komen voor vrijlating. Dit criterium geeft een grotere zekerheid dat sprake is van feitelijke pensioenopbouw. Uiteraard is het denkbaar dat iemand door omstandigheden in een bepaald jaar niets heeft kunnen inleggen, bijvoorbeeld vanwege een bedrijfsinvestering of privéuitgaven. Het college behoudt ook hierbij de vrijheid op grond van de individuele omstandigheden te beoordelen of het redelijk is te vergen dat de belanghebbende de lijfrente te gelde maakt.

Onder 2° en 3° zijn met betrekking tot de vrijlating de voorwaarden inzake de waarde en inleg geformuleerd. Deze worden toegepast op het totaal van de lijfrenten van de belanghebbende. Daarbij gaat het uitsluitend om de lijfrenten als in dit artikel omschreven.
De eerste begrenzing, geformuleerd onder 2°, is gelegen in het totaal van de waarde die deze voorzieningen vertegenwoordigen. Omdat de verschillende vormen van lijfrenten qua karakter verschillen (er is immers hetzij sprake van een verzekering, dan wel van een lijfrentebeleggingsrekening of een lijfrentespaarrekening) zal de waardebepaling ervan op de daarvoor geëigende wijze moeten geschieden. Bij verzekeringen spreekt men in dat verband over de contante waarde, bij een beleggingsrekening van de waarde van het lijfrentebeleggingsrecht en bij een lijfrentespaarrekening over het tegoed.
Voor de toetsing wordt hierbij uitgegaan van de waarde zonder de kosten die daarbij door de financiële instelling in mindering worden gebracht en

zonder rekening te houden met de daarop eventueel te houden belasting en premies.
De voorwaarden, geformuleerd onder 3°, betreffen de inleg die in de periode van vijf jaar voor de aanvraag is gedaan op de lijfrenten gezamenlijk. Het gaat hierbij om de som van de bedragen waarmee de inleg in enig kalenderjaar de grens van € 6.000 te boven ging. Hierbij vindt geen middeling plaats met jaren waarin de inleg onder dit bedrag gebleven is. Als in een jaar € 8.000 is ingelegd en in een ander jaar € 7.500, wordt derhalve € 3.500 als voorliggende voorziening in aanmerking genomen, ongeacht de inleg in andere jaren in de toetsingsperiode.

Uit de aard van deze regeling volgt dat de lijfrenten die niet aan deze voorwaarden voldoen of deze grenzen overschrijden als een voorliggende voorziening kunnen worden aangemerkt. Bij het niet voldoen aan de voorwaarde genoemd onder 1° geldt dat voor de betreffende lijfrente als geheel; bij het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden opgenomen onder 2° en 3° geldt dat uitsluitend voor het meerdere van de waarde respectievelijk de inleg. Het behoort tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om te beoordelen of het ook redelijk is dat deze lijfrente als een voorliggende voorziening voor de belanghebbende geldt. Feitelijk kan alleen sprake zijn van een voorliggende voorziening wanneer de belanghebbende de betreffende lijfrentevoorziening te gelde maakt. Bij een verzekering moet dan sprake zijn van afkoop.
Indien het college tot het oordeel komt dat dit inderdaad redelijk is, dan stelt het college daarbij tevens vast wanneer de belanghebbende – bij ongewijzigde omstandigheden – alsnog een beroep op bijstand kan doen. Hierbij wordt wel rekening gehouden met hetgeen van de waarde uiteindelijk de belanghebbende ten goede komt na aftrek van kosten en inhouding van belastingen. De belanghebbende kan zijn kosten voor levensonderhoud immers alleen bestrijden met de middelen die hem daadwerkelijk ter beschikking staan.

In incidentele gevallen kan de SVB hier ook mee te maken krijgen indien een gehuwde die recht heeft op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio) de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en over een eigen pensioenvermogen in de derde pijler kan beschikken.

In het nieuwe derde lid wordt verduidelijkt wat onder toetsingsperiode in dit artikel wordt verstaan.
Het eveneens nieuwe vierde lid biedt de grondslag voor een ministeriële regeling waarin nadere regels worden opgenomen voor de toepassing van deze voorwaarden. Deze regeling zal met name betrekking hebben op de wijze waarop de waarde en de inleg uit voorafgaande jaren moet worden getoetst aan de grensbedragen die gelden op het moment van aanvraag om bijstand.
Het nieuwe vijfde en zesde lid van dit artikel zijn in technische zin gelijk aan de huidige artikelleden 15, tweede en derde lid. Laatstgenoemde leden vervallen – op grond van de huidige wettekst – op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit koninklijk besluit is reeds op 10 december 2014 getroffen (Stb. 2014, 519). Het tijdstip van het vervallen van beide leden is daarbij vastgesteld op 1 oktober 2016. Omdat met dit wetsvoorstel artikel 15 in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld is er voor gekozen die datum in de tekst van het nieuwe artikel 15, zesde lid, op te nemen.

Onderdeel C (artikel 31)

In artikel 31 vinden twee wijzigingen plaats. De eerste aanpassing houdt verband met de vrijlating van inkomsten uit arbeid. In artikel 31, tweede lid, onderdeel n, van de Participatiewet is de vrijlating van inkomsten uit arbeid geregeld. Hierin staat dat deze vrijlating ten hoogste zes aaneengesloten maanden van toepassing kan zijn. Voorgesteld wordt om het woord «aaneengesloten» te schrappen, zodat de zes maanden waarbinnen inkomsten uit arbeid kunnen worden vrijgelaten, niet aaneengesloten hoeven te zijn en voor verschillende periodes van arbeidsinkomsten kunnen worden ingezet. Verder wordt aan onderdeel n de mogelijkheid voor de gemeenteraad toegevoegd om bij verordening te regelen dat deze zes maanden waarin vrijlating van inkomsten uit arbeid mogelijk is moeten liggen in een in die verordening aangegeven periode. Verder wordt er ook in artikel 31, tweede lid, onderdeel r, onder 2, verwezen naar de zes aaneengesloten maanden van onderdeel n. Ook hier wordt het woord «aaneengesloten» geschrapt.

Ten tweede wordt een aanpassing van artikel 31, achtste lid, voorgesteld die overeenkomt met de aanpassing van artikel 15. Dit is conform van de op dit aspect vergelijkbare regeling ten aanzien van de mogelijkheid van vervroegde ingang van het tweedepijlerpensioen.

Onderdeel D (artikel 39)

De grensbedragen van € 250.000 en € 6.000 worden geïndexeerd conform de wijze die in de Participatiewet wordt gebruikt voor de aanpassing van vermogensgrenzen.

Onderdeel E (artikel 78#)

Er wordt een artikel toegevoegd waarin overgangsrecht wordt geregeld met betrekking tot de vrijlating van inkomsten uit arbeid. Hierin is bepaald dat voor iedereen die voorafgaand aan de zes maanden gelegen voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel recht op vrijlating van inkomsten had op basis van artikel 31, tweede lid, onderdeel n, de tekst van dat onderdeel blijft luiden zodat dat luidde op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
Dit heeft de volgende consequenties:

a. Personen wier periode van inkomstenvrijlating eerder begon dan zes maanden voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (en dus ook is geëindigd voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), kunnen niet vanaf inwerkingtreding aanspraak maken op eventueel nog resterende maanden van inkomstenvrijlating.
b. Personen wier periode van inkomstenvrijlating is ingegaan na die zes maanden voorafgaand aan inwerkingtreding kunnen vanaf inwerkingtreding wel nog gebruik maken van eventueel resterende maanden. Hierbij is het niet van belang of deze personen op of voor de dag van inwerkingtreding gebruik maakten van deze vrijlating. Het kan zo zijn dat de toepassing van de vrijlating drie maanden voorafgaan aan inwerkingtreding startte en één maand voor inwerkingtreding eindigde door einde arbeid. In dat geval hebben deze personen vanaf inwerkingtreding nog ten hoogste vier maanden aan vrijlating over die niet aaneengesloten hoeven te zijn. Ten overvloede wordt hierbij gemeld dat het een maximale periode betreft en het naar het oordeel van het college moet bijdragen aan arbeidsinschakeling.

Artikel II (Wijziging van de Pensioenwet) en artikel III (Wijziging van de Wet verplichte beroepspensioenregeling)

Onderdeel A

Gewezen werknemers krijgen negen maanden de tijd om te beslissen of ze al dan niet de deelname willen voortzetten aan de pensioenregeling waaraan zij als werknemer deelnamen. Nu verlangen pensioenuitvoerders soms dat werknemers al binnen drie maanden een beslissing nemen over het al dan niet voortzetten van de deelname.
Tot 1 januari 2011 gold op grond van artikel 54, vierde lid, van de Pensioenwet dat de deelnemer die vrijwillig wilde voortzetten, binnen drie maanden vanaf de beëindiging van de dienstbetrekking het verzoek daartoe moest doen bij de pensioenuitvoerder. Een vergelijkbare bepaling stond in artikel 65, vierde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.
Met ingang van 1 januari 2011 zijn die bepalingen geschrapt omdat een wettelijke aanmeldingstermijn bij vrijwillige regelingen die een bepaalde wachttijd kennen tot onnodige administratieve lasten kan leiden. Tevens is toen opgemerkt dat het aan pensioenuitvoerders zelf is om in de statuten of in het reglement een aanmeldingstermijn op te nemen[12]. Met dezelfde wetswijziging is de huidige tekst van artikel 54, vierde lid, van de Pensioenwet en artikel 65, vierde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling opgenomen waarin is bepaald dat de vrijwillige voortzetting uiterlijk negen maanden na beëindiging van de dienstbetrekking begint.
Nu wordt voorgesteld in artikel 54 van de Pensioenwet te bepalen dat een deelnemer die na beëindiging van de dienstbetrekking gebruik wil maken van de in de pensioenregeling opgenomen mogelijkheid om de deelneming vrijwillig voort te zetten, dat binnen negen maanden moet doen. Dat betekent dat de pensioenuitvoerder daarvoor geen kortere termijn meer kan hanteren.
Het huidige vierde lid is opgenomen om te waarborgen dat ook opbouw die uiterlijk 9 maanden na het einde van de dienstbetrekking begint, nog aangemerkt kan worden als vrijwillige voortzetting. Het nieuwe vierde lid ziet op de termijn waarbinnen de deelnemer het verzoek moet doen om te kunnen voortzetten.
De termijn waarbinnen de vrijwillige voortzetting uiterlijk begint, is in het nieuwe vijfde lid (het huidige vierde lid) in verband hiermee aangepast en met zes maanden verlengd tot 15 maanden. Hiermee heeft de pensioenuitvoerder in alle gevallen waarin een aanvraag binnen de daartoe gestelde termijn van 9 maanden wordt gedaan, een periode van ten minste 6 maanden om een verzoek in behandeling te nemen en te verwerken in de administratie.

Gezien de onderlinge samenhang en overeenkomsten tussen de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling ligt het voor de hand artikel 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling op dezelfde wijze aan te passen.

Onderdeel B

In de voorgestelde overgangsbepalingen is geregeld op wie de nieuwe bepalingen van artikel 54 van de Pensioenwet of artikel 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling toepassing zijn.

---

[12] Kamerstukken II 2010/11, 32 520, nr. 3, blz. 8.

Artikelen IV en V (Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)

Onderdeel A

In artikel 8, tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en artikel 8, derde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) is de vrijlating van inkomsten uit arbeid geregeld. Hierin staat dat deze vrijlating ten hoogste zes aangesloten maanden van toepassing kan zijn. Voorgesteld wordt om het woord «aangesloten» te schrappen, zodat de zes maanden waarbinnen inkomsten uit arbeid kunnen worden vrijgelaten, niet aangesloten hoeven te zijn en voor verschillende periodes van arbeidsinkomsten kunnen worden ingezet. Verder wordt aan het tweede lid respectievelijk het derde lid de mogelijkheid voor de gemeenteraad toegevoegd om bij verordening te regelen dat deze zes maanden waarin vrijlating van inkomsten uit arbeid mogelijk is moeten liggen in een in die verordening aangegeven periode. In artikel 8, vijfde lid, onderdeel b, respectievelijk negende lid, onderdeel b, wordt verwezen naar de zes aaneengesloten maanden van het tweede respectievelijk derde lid. Hier wordt het woord «aaneengesloten» geschrapt.

Onderdeel B

Er wordt een artikel toegevoegd waarin overgangsrecht wordt geregeld met betrekking tot de vrijlating van inkomsten uit arbeid. Voor nadere toelichting zie de toelichting op artikel I, onderdeel E).

Artikel VI Inwerkingtreding

Toepassing van de Wet raadgevend referendum op deze wet kan met zich meebrengen dat de wet niet eerder in werking treedt dan met ingang van 1 januari 2017. Dat zou een aanzienlijk latere effectuering van de in dit wetvoorstel opgenomen maatregelen betekenen dan was voorzien, waarbij was uitgegaan van inwerkingtreding per 1 januari 2015. Een gevolg daarvan is dat degenen met een pensioenvoorziening waarop de in dit wetsvoorstel geregelde vrijlating betrekking heeft, langer in onzekerheid verkeren over de wijze waarop deze in het geval van eventuele bijstandsafhankelijkheid zal worden behandeld. Om die reden wordt voorgesteld om de inwerkingtreding zo nodig onder toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum te regelen. Dat biedt de mogelijkheid om deze wet in afwijking van de Wet raadgevend referendum met ingang van 1 januari 2016 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma